COMISIÓN DE POBLACIÓN, DESARROLLO E INCLUSIÓN

(Sesión celebrada el día 12 de marzo de 2018).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 15:38).

–Mientras esperamos que ingrese el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social y sus acompañantes, podemos proceder a la designación del vicepresidente de esta comisión, asunto que había quedado pendiente y que figura como primer punto en el orden del día.

SEÑORA XAVIER.- Proponemos al señor senador Marcos Otheguy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la propuesta formulada.

(Se vota).

4 en 5. **Afirmativa.**

(Ingresan a Sala el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social y asesores).

–La Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión tiene el agrado de recibir al ministro de Trabajo y Seguridad Social, señor Ernesto Murro, al inspector general de Trabajo y Seguridad Social, señor Gerardo Rey, a las señoras Paola Opertti y Mariela Varela y al doctor Santiago Pérez del Castillo; sean bienvenidos.

SEÑORA PAYSSÉ.- Por nuestra parte también es un gusto recibir a la delegación del ministerio, a la que era imperioso contactar para tener este intercambio habida cuenta de que un proyecto de ley relativo a la promoción del voluntariado social salió, en diciembre, de forma rápida –por decirlo de alguna manera– de la comisión y pasó al Pleno del Senado. Luego de un análisis un poco más profundo vimos que había ciertas dudas e incongruencias sobre las que quisiéramos intercambiar con ustedes y, por eso, es buena la comparecencia de los invitados en la comisión. Alguno de los comentarios –a cuenta de otros que puedan hacer los integrantes de la comisión– se basan en lo que voy a detallar. Por un acuerdo basado en técnica parlamentaria y asesorados por la Cámara y nuestros propios asesores, unificamos la Ley n.º 17885 con un proyecto de ley que vino de la Cámara de Diputados y que cuenta con media sanción. Dicho proyecto de ley es relativo al voluntariado en el ámbito privado. Lo unificamos porque entendimos que, de no hacerlo, quedarían dos normas en las que se estarían repitiendo algunas cosas y que luego se podría diferenciar un ámbito del otro. Eso pareció sensato, hubo acuerdo en la comisión y así comenzamos a trabajar en este proyecto de ley que hoy está a consideración.

Después de un análisis más riguroso que el realizado apresuradamente en diciembre constatamos, por ejemplo, que en el caso de los voluntarios –no de los permanentes– se utilizaba una cantidad de nombres o adjetivos para denominarlos, lo que era bastante desprolijo, y como no sabemos cuál sería el adecuado, preferimos que ustedes nos asesoraran. Se habla de voluntariado de forma esporádica, de forma ocasional y de forma periódica, pero debería usarse una sola terminología a fin de no entrar en confusión. Además, vimos que no éramos coherentes con el texto porque, por ejemplo, en los artículos 10 y 13 se hacía mención a la necesidad de registrar a los voluntarios, pero en un caso se ponía que eso era solo para los permanentes, mientras que en el otro se establecía que

todos debían estar registrados, incluso, ante ámbitos diferentes. Por eso nos pareció bueno tener una nueva mirada sobre el tema, ahora contando con vuestra participación.

También quisiera saber, a cuenta de lo que pueda surgir, si ustedes creen que el texto de este proyecto de ley alcanza para proteger a los trabajadores o si hay flancos que de pronto se nos están escapando como, por ejemplo, en el caso de los trabajadores que se encuentren en seguro de paro u otras circunstancias en las cuales no pierden su calidad de trabajadores, pero su tarea puede estar siendo llevada adelante por un voluntario o voluntaria. No quisiéramos que se generaran flancos que, de repente, ustedes visualizaron y, por eso, queríamos contar con su opinión.

Básicamente, esas son las cosas más fuertes que nosotros vimos para sugerir que este proyecto volviera a esta comisión, hacer estos ajustes, no solo de texto sino de conceptos y, eventualmente, recibir los aportes que ustedes pudieran darnos para tener un proyecto mejor acabado, habida cuenta de que tiene que volver a la Cámara de Representantes ya que fue acá que generamos la unión de la ley original con la que vino de esa cámara.

En principio esto era lo que quería señalar.

SEÑOR MINISTRO.- En primer lugar, muchas gracias por habernos invitado para venir a dar opiniones y presentar propuestas. Nosotros no habíamos tenido esta oportunidad en la Cámara de Representantes; no se había dado la ocasión de invitarnos, y por eso creo que es muy importante que el Senado y esta comisión en particular nos hayan invitado.

Además de trabajar el tema dentro del equipo del ministerio, organizamos a fines del año pasado un seminario sobre esta temática, y allí tuvimos el aporte muy importante –además de nuestra gente, que ha trabajado en esto, como quienes nos acompañan– del doctor Pérez del Castillo, esta eminencia uruguaya que en tantos temas del mundo laboral y de la protección social ha trabajado durante tantos años. En ese seminario hizo una serie de consideraciones que nos parecieron muy importantes. Es por eso que nos tomamos, no quiero decir el atrevimiento pero sí la iniciativa de invitarlo para que acompañara a la delegación del ministerio, porque creemos que los aportes del doctor Pérez del Castillo en este tema también pueden ser muy relevantes.

Por tanto, nosotros –reitero– lo primero que queremos hacer es agradecer a esta comisión por habernos invitado. En segundo lugar, destaco que nos parece muy bien que se promueva una actualización y una uniformización de la normativa vigente. Estamos totalmente de acuerdo en que este tema sea considerado, y tanto es así que también vamos a hacer algunas propuestas que después explicarán los compañeros que integran la delegación del ministerio y el propio doctor Pérez del Castillo.

Cuando se aprobó la Ley n.º 17885 hace trece años teníamos otras realidades. El voluntariado ha crecido por diversas circunstancias, algunas claramente de voluntariado y otras más difusas, más confusas. En ese sentido creemos que, en particular, el voluntariado en el sector privado, de alguna manera ha desbordado la normativa creada en el año 2005 por este parlamento con la Ley n.º 17885. Creemos que a partir de lo que aprobó la Cámara de Representantes, a partir de los trabajos que hizo esta comisión y las modificaciones que ustedes han venido promoviendo, así como también a partir de lo que vamos a proponer nosotros –que sabemos va a ser analizado, como corresponde–, estaríamos frente a una forma de acercarnos al voluntariado del siglo XXI. Considero que estamos ante nuevas realidades del voluntariado.

Vamos a presentarles un estudio comparativo con las propuestas que están arriba de la mesa, incluidas las nuestras. Esto se hizo partiendo del análisis –que en particular hicieron las compañeras– de otras normas internacionales sobre voluntariado en América Latina y en países desarrollados. El primero objetivo es que a partir del proyecto de ley que obtuvo media sanción en la Cámara de Representantes, las modificaciones realizadas por ustedes en la comisión, nuestras propuestas y las del doctor Pérez del Castillo, se promueva y proteja el voluntariado; eso es en lo que estamos pensando. Queremos que la normativa alcance a todo tipo de organizaciones, porque las hay de las más diversas, con orígenes filosóficos, religiosos, sindicales, basadas en la solidaridad, en la economía social, etcétera. Asimismo, tenemos distintos tamaños de empresas trabajando en voluntariado, entre ellas empresas muy grandes.

Cuando hablamos de promover y proteger estamos pensando en las personas que hacen voluntariado, en aquellas situaciones donde puede ser difusa o confusa la relación laboral –en ese

sentido debemos tener normas que lo delimiten y controlen– y, también, en la competencia leal entre empresas, porque han empezado a aparecer situaciones donde eventualmente se podría estar dando una competencia desleal. Dentro de las empresas que utilizan este instrumento hay algunas que lo hacen debidamente, pero en otros casos tenemos dudas. Entonces, esto no es solamente pensar en las personas que solidariamente, como ciudadanos, hacen voluntariado en las instituciones, sino también en el punto de vista de los empresarios que pueden sentir lesionada su capacidad empresarial por eventuales competencias desleales. En este sentido, nosotros queremos trabajar particularmente en promover y proteger las actividades solidarias y las actividades libres y voluntarias que se hacen por razones religiosas, filosóficas, de buena vecindad, de solidaridad, y de las emergencias que hay. Por su parte, queremos promover los valores del voluntariado –porque nos parece que son muy importantes para nuestra sociedad y para el desarrollo del país– y, también, regular y establecer incompatibilidades ya que hay cosas que pueden hacer y otras que no. Por ejemplo, el voluntariado no puede ser mal usado para evadir obligaciones laborales y seguridad social o para que exista competencia desleal entre empresas.

En este sentido, creemos que las propuestas que estamos presentando van en el camino de lo que decía la senadora Payssé, esto es, de que haya una nueva ley de voluntariado que recoja la experiencia de la Ley n.º 17885 y que tenga en cuenta el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, las modificaciones que realizaron ustedes y también –ojalá– nuestros aportes. En ese camino estamos planteando algo que es complementario de aquello en lo que se ha venido trabajando y que, por un lado, promueva y proteja al voluntario y, por otro, combata, evite o atenúe todo lo que pueda significar una explotación laboral encubierta o una competencia desleal entre empresas o sectores de actividad.

Para esto, reitero, hemos trabajado en este tiempo; particularmente lo han hecho los compañeros y el doctor Pérez del Castillo. Se ha hablado con organizaciones religiosas, diversas ONG y con instituciones que trabajan con el voluntariado. A su vez, se ha hablado con diversos estudios jurídicos que tienen experiencia en este tema.

De todo eso surgen los planteamientos que estamos haciendo en el mismo sentido de lo que aquí se dijo, es decir, tratar de tener una sola normativa para el voluntariado del siglo XXI que coordine y articule los distintos proyectos que se vienen presentando, incluido el que vamos a dejar en la comisión.

Si me permite, señor presidente, quisiera que haga uso de la palabra el doctor Pérez del Castillo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el doctor Pérez del Castillo.

SEÑOR PÉREZ DEL CASTILLO.- Agradezco al Senado y en su momento le di las gracias al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –en particular, a mi amigo, el señor ministro– por permitirme colaborar en un tema de bien común, que nos resulta caro en el sentido de querido. Creo que una buena sociedad tiene que aceptar, regular y proteger.

Un amigo mío que tiene un hijo en Washington por un tema médico me comentó que en el restorán del hospital la comida es servida por una organización de voluntarios que está integrada por personas mayores de 65 años, y tienen un rigor de calidad en el servicio y una exigencia fantásticos. Ese aspecto de trabajo de calidad me mueve a pensar de vuelta en el Uruguay. Es una reflexión que en el ministerio se ha venido haciendo, pero que a mi gusto tendría que ser más creciente, más abundante. Me refiero al tema de educar en valores de trabajo, en una cultura de trabajo que lleve a que el Uruguay no sea conocido solo por exportar jugadores de fútbol –que, en general, son de un solo departamento–, por la carne o por la celulosa. Hay muchos otros campos en los que el trabajo uruguayo puede ser bien vendido, bien apreciado y ser una buena contribución a la sociedad contemporánea. Nuestro país es pequeño pero, por eso mismo, tiene muchas posibilidades de progresar una vez que logremos combatir el flagelo del desempleo, la pobreza y la indigencia. Esto es algo en lo que todos los ciudadanos de a pie estamos empeñados. Este no es un tema de derecha o de izquierda –como lo dije hoy de mañana en clase–, sino de civilidad; se trata de erradicar la pobreza extrema y la no tan extrema con educación.

Hago esta introducción porque, desde mi óptica –lo he mencionado más de una vez en la cartera– el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe ocuparse de todo tipo de trabajo, no solamente del subordinado, dependiente o insertado en organizaciones empresariales, sino también del autónomo. En el trabajo autónomo muchas veces el trabajador tiene que ser protegido de figuras

truchas, fraudulentas, donde se está encubriendo un trabajo subordinado auténtico. Como había una opinión que no siempre era positiva, se legisló todo lo relativo a las empresas unipersonales. En la ley n.º 16713 había un artículo por el cual algunos desarmaban una entidad que era positiva, estaba bien regulada, era efectiva, era cierta; muchos abusaron, hicieron un uso perjudicial, espurio.

Algo parecido pasa en el voluntariado, en el que se realiza un trabajo común y corriente pero voluntario, es decir, no dependiente sino autónomo, benévolo y no oneroso. ¿Qué quiere decir esto? Una primera clasificación distingue entre trabajo subordinado y autónomo, que también nos interesa. Otro ejemplo de trabajo autónomo es el que llevan adelante los trabajadores de UBER. Muchas veces ellos dicen que no están tan seguros de querer ser trabajadores subordinados porque no se encuentra al empleador. Es una realidad cambiante, moderna y nueva que da trabajo a mucha gente. De todas maneras, el de UBER es un trabajo y, como tal, se genera el derecho a gozar de la libertad sindical y de la negociación colectiva.

Aclaro que en lo que he dicho sobre este tema y acerca de muchas otras cosas que he mencionado, quien habla es Pérez del Castillo y no el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. No invoco en absoluto la representación; simplemente lo cito como un ejemplo más de que el mundo del trabajo futuro cada día va a ser menos en organizaciones empresariales de tipo tradicional, en las que se creó el derecho laboral, que surgió en la industria y luego se extendió al comercio y a los servicios. Creo que con el voluntariado pasará algo parecido.

Entre subordinado y autónomo, decimos que el voluntariado es subordinado porque el trabajador voluntario está inserto en una organización.

Por otra parte, ¿es oneroso o benévolo? El voluntariado es benévolo, no oneroso. Curiosamente, se da la situación muy pintoresca de que alguien trabaje por amor a la camiseta, con fines altruistas, por el bien común, por motivaciones religiosas o filosóficas o que lo haga por laborterapia, porque el médico le dijo que no esté sin hacer nada; ahora bien, que trabaje bien y con calidad.

Este tipo de organizaciones deben ser cuidadas y protegidas para que no sean usadas en forma espuria. Sin embargo, eso no es tan sencillo, ya que muchas veces vemos situaciones en las cuales empresas realmente competitivas en el mercado –como decía el señor ministro–, por medio del trabajo benévolo, se ubican en una posición en la que es muy difícil competir porque el costo de mano de obra en ese tipo de actividad es muy alto. Diría que este es un criterio a tener en cuenta. Nosotros, los laboralistas, hacemos mucho hincapié en el principio de la primacía de la realidad, porque una cosa son las formas y otra, la realidad de las cosas. La forma puede ser de aparente voluntariado, pero la realidad indica que compiten en el rubro de panadería, taller mecánico o servicios, no en pie de igualdad, sino en *dumping*, con otras empresas formales que cumplen sus obligaciones laborales y de seguridad social. Ese principio de la realidad indica que, en esas circunstancias, ese tipo de instituciones que, so capa de voluntariado, intervienen en el mercado de trabajo no pueden prosperar.

No se debe violentar el derecho de competencia; esta es una protección que implícitamente se dando también a los propios voluntarios. ¿Cómo hacemos para distinguir a un voluntario que efectivamente trabaja con motivos altruistas de aquel que lo hace por la comida? ¿Cómo hacemos para distinguir entre la reclamación de un voluntario trucho que aceptó trabajar como un trabajador común cuyo empleador tiene una empresa comercial y la de quien es un auténtico voluntario y tiene la abusiva pretensión de crédito laboral? Puede darse la situación de que un auténtico voluntario que está por el bien común y firmó un compromiso de voluntariado el día de mañana decida iniciar juicio contra la institución de voluntariado. Puede suceder que un individuo que reviste como pseudovoluntario un día decida develar esa realidad y decir que en esa oportunidad no era tan voluntario, sino un trabajador dependiente, común y corriente, y que nunca expresó su voluntad de gratuidad.

¿Qué caracteriza al trabajador voluntario? La caracterización del trabajo voluntario tiene tres componentes, generalmente presentes en todo el derecho comparado; hay otros que se incluyen en el proyecto presentado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esos componentes son: en primer lugar, que el fin sea por el bien común; en segundo término, que la prestación de servicios tenga el carácter de no remunerado y, en tercer lugar, que las tareas de voluntariado estén excluidas del régimen laboral.

En el proyecto de ley a estudio de la comisión del Senado –que tuve la oportunidad de leer– no se presume, en ningún lado, que el voluntario no es un trabajador subordinado. En su artículo 2.º, al

definir el término voluntario social, en una parte se establece: «sin percibir remuneración u otra contraprestación».

Esta sería la forma más cercana de hacer exclusión del régimen laboral de las tareas de voluntariado.

En definitiva hay tres elementos: bien común, carácter no remunerado de la prestación de servicios y exclusión del régimen laboral.

El régimen laboral –según aprendimos todos al principio en lo que respecta al derecho laboral– se distingue por tener cuatro características: la actividad personal o *intuitu personae;* la retribución, es decir que sea con carácter oneroso; la circunstancia de ser por cuenta ajena y el hecho de ser dependiente o subordinado, o sea, que el trabajo sea prestado dentro de un ámbito de organización y dirección empresarial. Estas son las cuatro notas que caracterizan al contrato de trabajo. La actividad personal es aclarar que fulanito de los palotes es el que hace el trabajo. La retribución es que la labor sea onerosa, por cuenta ajena y no por cuenta propia. La calidad puede ser dependiente o subordinado, o sea, que esté bajo las órdenes del empleador. Aquí están dadas esas características, menos el carácter oneroso. Si existe carácter oneroso no hay un trabajador benévolo. Muchas veces debería existir en virtud de las circunstancias del caso.

La entidad del voluntariado también debe ser sin motivación económica, es decir, sin afán de lucro.

El voluntario, el individuo que presta tareas en esa entidad, tiene que ser un trabajador benévolo. Si lo primero no se da, es decir, si la entidad de voluntariado tiene motivación económica –una cosa es que no tenga fines de lucro y otra, que tenga afán de pérdida; no me refiero a esto último sino a que no se obtenga un lucro importante o mayor por la actividad de ese voluntariado–, lo segundo, o sea que el voluntario sea un trabajador benévolo, tampoco se da, porque para ser voluntario se requiere que la organización lo sea. A su vez si lo primero se da, o sea que la entidad de voluntariado no tenga motivación económica, lo segundo no necesariamente será así, sino que puede ser rentada como un trabajador normal una persona que trabaja para una entidad de voluntariado.

En definitiva, reitero, el trabajador voluntario es dependiente o subordinado, pero sin motivación onerosa. Está inserto en una organización, pero sin pretender obtener un salario. El ingreso por otras vías le permite dedicar tiempo al bien común.

En el proyecto de ley a estudio de la comisión hay algunos artículos que también están en el proyecto presentado por el ministerio y son una pauta para seguir estudiando y profundizando en el tema.

Uno de ellos figura en el artículo 4.º *in fine*, que establece: «Los servicios de los voluntarios no podrán ser utilizados para sustituir empleos formales o evadir obligaciones con los trabajadores y su prestación es ajena al ámbito de la relación laboral y de la seguridad social».

De aquí se desprenden dos límites fundamentales. En primer lugar, no se pueden sustituir con voluntarios empleos formales preexistentes; por ejemplo, no se puede sustituir con voluntarios a los mozos del restorán de Washington, pero sí se puede incluir voluntarios en un restorán del hospital que comience ahora. En segundo lugar, de este mismo artículo surge que no es posible utilizar el voluntariado para evadir obligaciones con los trabajadores. Quiere decir que no se puede negar una realidad distinta a la del voluntario porque no tiene otro medio de ingreso. En ese caso, es probable que esté trabajando por la comida en esa entidad y se trataría de otra situación que atacaría lo planteado en cuanto a que no es posible utilizar el voluntariado para evitar obligaciones con los trabajadores; nos referimos a contratar voluntarios y pagar una partida mensual, pero no aguinaldo y salario vacacional, no incluirlos en la plantilla de trabajo y no cumplir con las obligaciones de la seguridad social.

Hay otra frase que me parece importante destacar. Voy a detenerme en dos o tres aspectos más. El ejercicio de las actividades voluntarias no genera derechos para el ingreso a la función pública. A mi juicio, esto no tiene por qué ser así; no lo es en derecho comparado, donde se dan soluciones distintas. Por ejemplo, estoy hablando de aquellas actividades de voluntariado en las que se concede un puntaje especial o se consideran un mérito para el ingreso a la función pública, como sucede en la ley de voluntariado de Argentina. No obstante, en el artículo 8.º del proyecto de ley de la comisión está

así y en el del ministerio, también. En este punto cedería la derecha a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Otro tema habitual es el de la seguridad social. En general, aquí se distingue entre trabajadores temporarios y ocasionales. Los ocasionales no tienen la obligación de contratar el seguro de accidentes de trabajo, a diferencia de los permanentes. Creo que una cosa es contratar el seguro y otra es responder en función de las leyes de accidentes de trabajo. Pienso que se podría proteger o promover el voluntariado. Siempre estamos hablando de que la tarea de control, el cribaje, la inspección, la fiscalización está bien hecha.

Nosotros tenemos una inspección de trabajo muy buena. La mentira tiene patas cortas. Una vez que se ha protegido la figura del voluntariado, se le pueden conceder beneficios, ya que se ve como algo a preservar. De hecho, en la actualidad, hay muchos casos de instituciones de voluntariado que articulan bien con el INAU o con Inefop. Sin llamarse voluntarios llevan a cabo un ejercicio de instituciones o entidades del sector privado que el Estado utiliza correctamente.

Con respecto al seguro de accidentes de trabajo, una cosa es la obligación de contratar el seguro y otra es responder de acuerdo con las reglas de la ley n.º 16074. La obligación de contratar el seguro es un segundo momento. Por ejemplo, en las Fuerzas Armadas hay obligación de contratar el seguro para aquellos lugares en los cuales haya contingencias o donde se realicen trabajos manuales riesgosos. Yo debatiría sobre la posibilidad de hacerlo de esa manera, que para los demás casos se responda con el régimen de accidentes y para los trabajos manuales riesgosos, con la obligación de contratar el seguro.

De todos modos, me parece más importante lo relativo al seguro de salud. Al trabajador normal le preocupa más la cuota del Fonasa y la mutualista que el accidente de trabajo, aunque de pronto no debería ser así. En estos proyectos no vemos que se esté interrelacionando bien el Sistema Nacional Integrado de Salud con esta forma de trabajo benévolo dependiente.

En la seguridad social este tipo de figura tampoco tiene inclusión en la medida en que quedan al margen por la ley de actividades lícitas, que fue la norma de amplio alcance para el ámbito de industria y comercio. Expresamente se menciona allí que todas las demás actividades que no estaban incluidas en el BPS quedan incluidas en industria y comercio. Esto es de la década del cincuenta. Sin embargo, allí no estaban incluidos los reñideros de gallos, los patrones de casas de citas ni el trabajo benévolo. En este sentido, siempre ha habido dificultad en poner ejemplos de trabajo benévolo para quienes enseñan este tipo de cosas. Este sería un caso.

Pienso que, al igual que en el caso del funcionario público, no es tan justo que alguien no pueda mejorar en su historia laboral –porque es de su historia real– el hecho de haber trabajado seis años en la Fundación Canguro, en el Servicio Voluntario «Damas Rosadas» o en otras instituciones de ese tipo.

Ya nos hemos referido a accidentes de trabajo, seguros de salud, seguridad social e ingreso a la función pública.

En cuanto a bien común, en este tema me parece que es correcta la definición. Quiero decir que tengo otra. Ella establece: «Conjunto de condiciones sociales que permiten a los ciudadanos el desarrollo pleno y con propia perfección». El artículo 3.º está definido correctamente y me parece que nos lleva a un tema que estaba muy tratado en el proyecto de ley del ministerio que, a mi juicio, estaba muy bien. Me refiero a lo relativo a los principios, los valores y los ámbitos de actuación. Digo esto porque yo, juez, si mañana tengo que aplicar la ley, si estoy en una zona gris y digo que aquí hay trabajo voluntario o trabajo dependiente, debo tener criterios para regirme. Y esos criterios, que estaban en los artículos 8.º, 9.º y 10 eran muy extensos, y fueron sacados del derecho comparado en general. Señalaban valores de la acción voluntaria, principios de la acción voluntaria, ámbito de acción de la acción voluntaria, que no existían en la Ley n.º 17885. De esa manera, con esos tres artículos importantes, sustantivos, enunciadores del principio general, de lo que se quiere defendiendo esto, se configura un marco preciso y certero para el ejercicio de actividades que se pretenden legislar.

Termino citando unas palabras del secretario general de las Naciones Unidas, quien dice: «El voluntariado fomenta la creatividad, encuentra su fuerza en todo aquello que nos apasiona y nos pone en contacto con los que más nos necesitan.

El voluntariado es un fenómeno global que trasciende fronteras, religiones y divisiones culturales. Los voluntarios encarnan los valores fundamentales del compromiso cívico, la inclusividad y el sentido de solidaridad».

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Gracias, doctor Pérez del Castillo. Tiene la palabra el señor ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Solicito se autorice al señor Rey, inspector de Trabajo y Seguridad Social, a hacer uso de la palabra.

SEÑOR REY.- Buenas tardes.

Simplemente para complementar las intervenciones del señor ministro y del doctor Pérez del Castillo quiero señalar que, como habrán visto, hemos intentado trabajar y articular de la mejor manera posible con un conjunto de instituciones –religiosas, ONG y del mundo de la academia– para traer un proyecto de ley que no sea solamente del ministerio.

A los efectos de intentar facilitar el análisis de una ley que es compleja, nueva, lo que hicimos fue preparar una especie de proyecto alternativo en el que tomamos lo que ya se había votado en la Cámara de Representantes y rearmamos el proyecto de ley con lo que faltaba.

Así pues, vamos a dejarles el texto que proponemos. A su vez, trajimos una tabla en la que comparamos qué establece el texto aprobado por la Cámara de Representantes sobre el que tenemos alguna mejora para hacerle. En un documento aparte incluimos aquellas cosas que no están en ese documento aprobado, pero que a nosotros nos gustaría ponerlas a consideración del Senado si los señores senadores entienden oportuno lo que presentaron el señor ministro y el doctor Pérez del Castillo.

Por lo tanto, en lo que respecta a las cuestiones generales, si se compara el proyecto de ley con la propuesta que traemos, podrá verse, en primer lugar –tal como planteaba la señora senadora Payssé–, la pertinencia de unificar en una norma el régimen jurídico aplicable a los públicos –la Ley n.º 17885– con aquel que involucraría también al sector privado. En segundo término, lo que planteaba el doctor Pérez del Castillo sobre el bien común es una frase muy sencilla y sería conveniente delimitarla. Dice lo siguiente: «Se entiende por actividades de bien común aquellas que con fines de solidaridad son dirigidas a crear el conjunto de condiciones sociales que favorecen el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad». Reitero: esto fue tomado de las mejores prácticas que hoy llevan adelante los países que han avanzado en legislación sobre voluntariado.

En cuanto al marco de actuación, me voy a referir al artículo 4.º del proyecto de ley original. Lo importante aquí es que sin tener grandes diferencias, nos pareció buena idea incluir un artículo que defina los tres actores. Me refiero al marco en la entidad que realiza el voluntariado, al de las personas que son voluntarias y al marco de las personas que se benefician específicamente con el voluntariado. Por tanto, desarrollamos un poco más el tema.

Sí tenemos una diferencia, que no sabemos si es jurídica o conceptual. De todos modos, la marcamos para que los señores senadores lo analicen. Nuestra interpretación es que en el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes se quiso limitar a esas entidades los beneficios ya establecidos en la Constitución de la república. No obstante, nos parece –es nuestra visión a partir de un análisis jurídico más técnico– que los artículos 69 y 5 de nuestra constitución son muy claros, y el artículo que se votó en la Cámara de Representantes podría dar lugar a interpretar que se extiende al resto de las actividades. Este tema no es menor porque estamos hablando de exoneraciones tributarias. La Constitución de la república es muy clara en que las exoneraciones son para las entidades de capacitación –dedicadas a la educación–, las culturales y los templos. Este detalle no es pequeño ni menor; la Constitución de la república protege los templos, no toda actividad vinculada con lo religioso que tenga exoneración tributaria porque, entre otras razones, hoy día no es así en las distintas expresiones vinculadas con la religión. Como bien planteaba el doctor Pérez del Castillo, hay algunas entidades que practican el voluntariado, pero las personas que prestan el servicio son trabajadores que figuran en planilla, que cumplen con los laudos y con la normativa laboral y, por tanto, la Inspección General del Trabajo del ministerio fiscaliza ese cumplimiento. En ese sentido, encontramos una diferencia en el artículo 4.º.

El artículo 5.º se relaciona con el acuerdo del voluntariado, que no es menor. ¿Qué situación encuentra hoy la Inspección General del Trabajo cuando concurre debido a una denuncia o a una tarea de fiscalización que habitualmente hace? Encuentra, por ejemplo, un trabajador que está realizando una tarea aunque no figura en la planilla. Entonces, averigua el nombre y el número de cédula, pero este declara que está en su carácter de voluntario y ha asumido no percibir un salario. Eso es lo que declara y firma; así funciona hoy día. Con esa situación es bastante difícil continuar con el procedimiento habitual en sede administrativa; entonces, lo que se está planteando acá es que en lugar de ser a requerimiento de partes sea una condición previa. Eso quiere decir que tiene que firmarse de antemano un formulario muy sencillo que diga que es un voluntario y esas son las condiciones que se establecen. Esto va a tener conexión con algo que viene más adelante y tal vez lo entiendan mejor cuando lo planteemos.

En cuanto al tema de los menores de edad, nos parece muy buena la redacción que se aprobó en la Cámara de Diputados. No obstante, proponemos una pequeña mejora de redacción y rescatamos la imperiosa necesidad de que si en el Senado se aprueba una ley sobre voluntariado, se haga una mención expresa a la situación de los menores que se dedican a esto. En este artículo, que es el 25 de nuestro proyecto, se complementan detalles del contrato. En concreto, planteamos un artículo que exprese que se presume la existencia de relación laboral, salvo prueba en contrario. Es decir, si no hay un contrato firmado se presume una relación laboral, después se podrá discutir la prueba, pero la carga queda, como es habitual, en el empresario a la hora de continuar el trámite administrativo.

Luego, respecto a los derechos del voluntariado, los aportes del doctor Pérez del Castillo son muy importantes y, como podrán observar, el proyecto de la Cámara de Diputados es un poco más restrictivo, ya que habla del seguro de accidentes del Banco de Seguros del Estado. Ese punto está consagrado en la Ley n.º 16074 para cuando hay una relación laboral, pero como en este caso no hay una relación laboral, nos parece que el articulado que proponemos se adapta un poco más a la situación del voluntario.

Asimismo, agregamos los deberes para el voluntario. Entendemos que, así como se tienen que establecer algunos derechos debe haber algunos deberes. Entre otros, consideramos importante, por mencionar uno, el que tiene que ver con el tratamiento de carácter personal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley n.º 18381, relativo a la protección de datos personales por supuesto, además de observar el cumplimiento de las normas de salud y seguridad ocupacional.

Pasando a otro tema, ¿por qué el proyecto de la inspección se dedica a prever aquellas actividades que no se consideran voluntariado en el sentido de la norma? Según una de las técnicas, la idea es decir a lo que nos referimos y, de esta manera, no es necesario poner a qué no nos referimos. Si me permiten, voy a citar un ejemplo, pues a veces facilitan el entendimiento de lo que se intentó incluir en un proyecto. Pues bien, lo que queremos combatir, como señaló el señor ministro, es que a través del voluntariado haya una explotación laboral encubierta o una competencia desleal con el empleo formal, pero nos parece que debemos tener cierto recaudo para no establecer una ley lo suficientemente restrictiva para impedir que se realice todos los fines de semana, por ejemplo, una venta de tortas fritas y demás para poder comprar camisetas en un club de baby fútbol. Pensamos que esto es bueno a los efectos de no dejar resquicios en la técnica legislativa que lleven a pensar que a partir de ahora, como se pusieron tan estrictos, no se va a poder realizar ningún tipo de actividad solidaria puntual y esporádica, como las que se realizan en los barrios. Para salvaguardar ese punto es que se incluyó el artículo especial para ello.

Finalmente, los invitamos a que consideren el siguiente punto, ya que no está contenido en el proyecto aprobado en diputados.

SEÑORA PAYSSÉ.- En reiteradas oportunidades se ha hecho mención al proyecto aprobado en la Cámara de Diputados, pero nosotros hablamos del proyecto aprobado en esta comisión, que es el texto unificado aprobado en este ámbito. Me pierdo en la referencia; por eso, quiero señalar que nosotros tenemos especial interés en saber la opinión del ministerio en lo que respecta a su competencia, pero también en lo que tiene que ver con el texto unificado aprobado en esta cámara.

(Dialogados).

SEÑOR REY.- Me parece que a los efectos prácticos –de acuerdo con lo que estamos planteando– no hay demasiada diferencia. De todos modos podemos hacer llegar un articulado bien específico, complementario, en un tiempo breve.

SEÑORA PAYSSÉ.- En realidad, me interesa aclarar este punto para saber cómo conciliar estas cuestiones, en tanto todas las referencias que están haciendo se vinculan al proyecto de ley de la Cámara de Diputados y no al trabajo que hizo esta comisión; se trata de una iniciativa con dieciocho artículos y que unifica la Ley n.º 17885 con dicho proyecto. Entonces, nos queda en el tintero saber cuál es su opinión respecto a nuestra iniciativa, que es la que debemos votar. Disculpen la interrupción, pero la mención continua que se ha hecho al proyecto de la Cámara de Representantes nos deja sin opinión sobre el proyecto unificado, que es el que tenemos para votar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece importante esta puntualización, pues la secretaría ha hecho llegar al ministerio el material con el que se iba a trabajar, tal como ha señalado la señora senadora.

SEÑOR REY.- No hay problema; esta misma semana enviamos un texto incluyendo ese último articulado y ahora me limito a destacar los títulos que nos parece relevante incorporar.

A nuestro juicio, los principios de la acción voluntaria forman parte de otro de los aportes que nos hizo Pérez del Castillo y pensamos que debe establecerse. A este respecto queremos plantear dos cuestiones. En primer lugar, acerca de los límites de la acción del voluntario y la sustitución de empleos formales tenemos un texto muy concreto para proponer. Dice así: «Los servicios de los voluntarios no podrán ser utilizados para evadir las obligaciones con los trabajadores y su prestación es ajena al ámbito de la relación laboral y la seguridad social. No podrá utilizarse el voluntariado como política general de empleos formales preexistentes». Esto último fue lo que planteó Pérez del Castillo.

Finalmente, quisiéramos proponer que se agregue un artículo por el cual el contralor de las actividades del voluntariado quede como una facultad de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Hasta ahora, toda la normativa parte de la base de que dicha inspección tiene competencia cuando hay una relación de dependencia. En este caso, si se pretende que lo fiscalicemos, debería establecerse esa potestad a texto expreso a fin de no generar una vulnerabilidad fácilmente recurrible más adelante.

Era cuánto quería aportar.

SEÑOR MINISTRO.- No sé si los señores senadores desean alguna explicación más en detalle o realizar consultas y comentarios, para lo cual estamos a la orden.

SEÑORA VARELA.- Simplemente quisiera hacer un agregado.

Más allá del texto que se está tratando en el Senado –que es bastante parecido al de la Cámara de Diputados–, nuestra intención es establecer cuáles son los temas importantes desde el punto de vista laboral que debería contener el proyecto, fundamentalmente lo relativo a la promoción del voluntariado en cuanto a los principios y valores éticos. Entendemos, justamente, que el proyecto de ley debe tener una parte de promoción del voluntariado pero, a su vez, otra parte de protección del trabajador en el sentido de tratar de que no haya una relación laboral encubierta.

Una de las dudas que apuntaba la señora senadora Payssé era, precisamente, cómo iba a ser la protección del trabajador en ese aspecto y de qué manera íbamos a distinguir lo que es una relación laboral de una de voluntariado. En este sentido, el proyecto de nuestra inspección lo que hace es establecer el compromiso, el acuerdo del voluntariado, que es suscrito de forma expresa por el voluntario y también fija en forma expresa que ese acuerdo deberá ser inscripto en un registro, de manera de permitir el contralor por parte de la inspección en el caso de que haya trabajadores comunes y voluntarios en el mismo lugar.

La otra previsión para el trabajador también parte, a su vez, de la presunción de relación laboral. Si las personas están trabajando se les pregunta si están en planilla y si perciben un salario; la respuesta debería ser que no si manifiestan que están de forma voluntaria. Entonces, de esa manera y con esa presunción de relación laboral, se establecería una protección indirecta que trataría de dejar al descubierto relaciones laborales encubiertas, que no aportan cargas sociales, etcétera.

La otra protección al trabajador estaría, justamente, en esa previsión expresa de que no se pueden sustituir empleos formales por trabajadores voluntarios. Entonces, respecto a la situación que se planteaba del seguro de paro, debemos decir que si en una empresa hay trabajadores normales que van al seguro de paro, evidentemente no podría haber voluntarios y este caso también quedaría al

descubierto. O sea que hay un conjunto de normas que van hacia la protección y que no vimos en el proyecto de ley de la Cámara de Representantes; no sé si estarán contempladas en el del Senado.

La otra pregunta que se planteaba refiere al ámbito de aplicación, es decir, entendemos lo que es el voluntariado social, y es posible que se pueda unificar el término respecto a las relaciones de voluntariado permanentes. El proyecto de la inspección lo que hace es establecer, en forma expresa, cuáles son las situaciones excluidas –por ejemplo, las que tienen que ver con relaciones de amistad o vecindad o con situaciones en las que se hace una acción voluntaria esporádica–, que no estarían comprendida dentro de la ley. Quiere decir que todo aquello que tenga una causa en algo que no sea lo propio del espíritu voluntario –la gratuidad y el querer hacerlo libremente– estaría excluido, si no tiene las notas de permanencia y demás, de la aplicación de la ley.

Me parece que esas eran las dos dudas iniciales.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, pienso que en algún momento podríamos generar otra instancia para hablar, trabajar o informar sobre este material ya que hubo una confusión: nosotros dábamos por entendido que había sido recibido y leído pero nuestros visitantes nos manifiestan que no, que estamos trabajando sobre el proyecto de ley de la Cámara de Representantes. En la comisión queríamos trabajar sobre esta otra iniciativa y seguramente los comparativos en los que estaban pensando nuestros invitados no serían necesarios, por lo que veremos en hacerles llegar este material desde Secretaría.

(Dialogados).

–Entonces, les haremos llegar solo nuestro proyecto de ley y sobre eso podríamos concretar una instancia de trabajo, si el señor ministro y sus acompañantes están de acuerdo. Esto lo digo a modo de propuesta porque, en realidad, es de interés de la comisión trabajar sobre el proyecto de ley del Senado. La iniciativa estaba en el orden del día del Senado pero no la votamos el día miércoles pasado sino que la hicimos retornar a comisión para trabajar puntualmente sobre el tema.

Por lo tanto, considero que es importante trabajar sobre este texto porque nos parece que sería más productivo.

SEÑOR OTHEGUY.- Con respecto a este punto creo que fue bastante clara la exposición de los representantes del ministerio en cuanto a los aspectos centrales y los aportes al proyecto de ley. Lo que pediría es el comparativo elaborado en base al proyecto votado en comisión, pero no sé si es necesario que vuelvan a concurrir las autoridades del ministerio porque, como dije, fue bastante clara la exposición acerca de los temas centrales que quieren ver reflejados en el proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedaría a criterio del señor ministro porque nunca están de más estas instancias.

SEÑOR OTHEGUY.- Sí me gustaría hacer una consulta sobre algo que expuso el doctor Pérez del Castillo en cuanto a la necesidad de contratar un seguro de trabajo. Entendí que lo que el doctor recomendaba era que en algunos casos, cuando hablamos de trabajos riesgosos, sería conveniente que el proyecto de ley estableciera, a texto expreso, la necesidad de contratar un seguro para el trabajador. Esa sería una pregunta.

Por otra parte, se habla de trabajo voluntario pero no sé si el ministerio tiene información sobre la cantidad de personas involucradas. Quisiera saber si hay algún estudio respecto de cuántas personas en este momento están involucradas en tareas voluntarias. Simplemente dejo planteada una preocupación que tiene que ver con el sistema de seguridad social en el Uruguay. Somos conscientes de que tenemos un problema de financiamiento del sistema de seguridad social por razones que hemos discutido y se siguen discutiendo –es un tema de agenda para el país–, pero no sabemos cuál es la dimensión del trabajo voluntario. Por ello, dejo sentada la preocupación sobre el impacto que eventualmente pueda llegar a tener sobre un sistema de seguridad social que está sometido a un estrés muy importante en el Uruguay y en los países desarrollados en general.

SEÑORA PAYSSÉ.- Simplemente quisiera repasar las principales inquietudes sobre nuestro texto en el que fusionamos la ley original y algunos aspectos del proyecto de ley de la Cámara de Diputados. Algunas cosas no están porque se repetían; eran como dos leyes con el mismo articulado. Además,

hicimos una incorporación delimitando las áreas de lo público y de lo privado. Me quedó claro todo lo planteado por los representantes del ministerio como para hacer los agregados correspondientes.

Para nosotros no hay duda de que el proyecto debe estar fusionado y al respecto ya nos asesoramos. Entonces, teniendo presente el texto que tenemos a consideración, me gustaría que hicieran algunas comparaciones vinculadas con lo que notábamos como incoherencias con relación a los seguros. En el texto que tenemos a consideración se habla de estar cubierto por un seguro de accidente de trabajo y enfermedades profesionales. Para nosotros se debería establecer que tiene que estar cubierto por un seguro y punto, sacando lo demás. Nos gustaría que artículo por artículo hicieran mención a lo que no les gusta o consideran que está mal en el texto. Además, vuelvo a lo que dije sobre unificar. No sé si se dijo cuál sería el término más conveniente para los voluntarios que no son permanentes.

SEÑORA OPERTTI.- Hablamos de situaciones de exclusión.

SEÑORA PAYSSÉ.- Eso lo tenemos que definir porque hay varias formas para denominarlo.

Con respecto a lo que planteamos en cuanto a que veíamos en el texto aprobado por nosotros contradicciones debo decir lo siguiente. Diría que las diferentes formas de tipificar son desprolijidades, pero lo que sí veíamos contradictorios eran los artículos 13 y 10. Cuando los lean fíjense por dónde debería pasar la definición de estas cuestiones que tienen que ver con los seguros. Tengo muy claro lo que dijo el doctor Pérez del Castillo. Por lo menos creí entender –y deduzco de lo que dijo el senador Otheguy– que lo prioritario es establecer seguros según la tarea a desempeñar, más que por la calidad de permanente o no permanente; por la calidad de la tarea, si es peligrosa o no. Eso lo tengo claro. Lo que pasa es que acá esa decisión no la tenemos marcada de esa forma, sino en función de si tienen unos u otros, o ambas circunstancias. Vamos a variar el concepto de acuerdo a las recomendaciones del ministerio. Fíjense que, de alguna manera, en cuanto a la parte de la inscripción de los contratos de trabajo –hay un artículo que indica que tienen que estar todos inscritos, y otro que dice que solo los permanentes– habría que ver cuál es la mejor definición para eso.

SEÑOR CASTILLO.- Señor presidente: no se habría dado jamás esta discusión, pero en virtud de que vuelve el equipo del ministerio a analizar esta nueva versión que se había hecho antes de que yo participara en esta casa, y a partir de las distintas consultas que se están realizando, voy a formular la siguiente pregunta.

Frente a hechos concretos, que no han ocurrido precisamente cuando cumplía actividades en el Ministerio de Trabajo y Seguridad, me pregunto por qué no analizar la posibilidad de que haya un reconocimiento de los años de trabajo voluntarios en el registro de la seguridad social. ¿Por qué no? ¿Solamente por una cuestión de que tenga que hacer un aporte? Voy a plantear dos casos concretos. Ha habido fábricas con una plantilla grande de trabajo que han cerrado sus puertas, no transitoriamente; no estamos hablando de trabajadoras o trabajadores que transitoriamente queden sin trabajo, sino de fábricas que definitivamente cerraron sus puertas. Y cuando situaciones de este tipo nos agarran por encima de los cincuenta años de edad, ocurre que para la seguridad social somos jóvenes para jubilarnos, pero para conseguir empleo, para buscar trabajo, somos viejos. Entonces, en los cincuentones se crea una zona de indefinición en la cual no hay solución transitoria: no se le puede dar un trabajo obligatorio, no se le puede pagar un salario por no hacer nada, pero el individuo podría optar por hacer un trabajo solidario, por ejemplo enseñar su oficio a alguien, en algún lugar y en forma gratuita. ¿No sería bueno para la sociedad uruguaya estimular que nadie quede en ratos de ocio, sin hacer nada en la casa, y que practique una forma voluntaria de empleo enseñando su oficio, y al mismo tiempo obtenga el beneficio de que se le reconozcan años? No va a tener salario, pero al menos acumula años. Ese podría ser un caso.

Además, un caso concreto que conozco bien en la familia es el de una señora que hizo cinco años de trabajo voluntario para el Mides, no cobró un peso, no cobró un salario, pero sí firmó un contrato de trabajo voluntario, y ahora, con sesenta años, le faltan siete para jubilarse. Está claro que con esos cinco años –aunque ya hubiese estado aprobado este ejemplo, esta propuesta– no le alcanza para jubilarse, pero estaría más cerca, a dos años de poder jubilarse, y no a siete.

Entonces, como una ley de estas características no se hace todos lo meses, ni se puede estar discutiéndola todos los años, cuando estemos analizando esta realidad hay que considerar que, lamentablemente, cada vez son más recurrentes el cierre de una fábrica, el despido en una empresa y que gente grande se quede sin trabajo. Entonces, se podría estimular a que cumplan un fin social y, como compensación, podrían acumular años para una posible jubilación.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debemos finalizar la reunión porque todos tenemos compromisos a las 17:00 y algunos de nosotros afuera del Palacio Legislativo. En mi caso personal no me quiero retirar antes de dar por terminada la reunión, porque realmente ha sido un honor vuestra presencia y una grata sorpresa la concurrencia del doctor Santiago Pérez del Castillo junto con la delegación; creo que un poco este es el camino a seguir porque estoy seguro de que muchas veces tenemos mucho más cosas en común que diferencias. Por lo tanto, reitero, ha sido un gusto recibirlos.

Por otra parte, creo que también quedó claro que llegó un material y nosotros estábamos trabajando en otro. En realidad todos buscamos lo mismo, pero me parece que va a ser importante ser precisos en determinadas cosas para continuar con este tipo de instancias. Considero que la senadora Payssé, en su última participación, pudo definitivamente trasmitir lo que más o menos todos pensamos.

SEÑOR MINISTRO.- La semana que viene vamos a enviar un nuevo comparativo con el proyecto de ley de esta comisión, pero igualmente ya expresamos cuáles eran los aspectos que más preocupaban al ministerio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias.

Se levanta la sesión.

(Son las 16:51).